

JURISPRUDENTIE

HOF VAN JUSTITIE

66 *Hof van Justitie verduidelijkt bevoegdheidsverdeling tussen Raad en Commissie tot het sluiten van niet-bindende akkoorden*

Zaak C-660/13, Raad/Commissie (Zwitsers MvO)

Arrest van 28 juli 2016 (Grote kamer),
ECLI:EU:C:2016:616; conclusie van
A-G E. Sharpston van 26 november 2015,
ECLI:EU:C:2015:787

Externe betrekkingen van de Europese Unie – Toegang van de Zwitserse Bondsstaat tot de interne markt – Financiële bijdrage van de Zwitserse Bondsstaat aan de economische en sociale cohesie in een uitgebreide Unie – Memorandum van overeenstemming over een financiële bijdrage van de Zwitserse Bondsstaat voor de in 2004 toegetreden lidstaten – Toetreding van de Republiek Kroatië tot de Unie – Addendum bij het memorandum van overeenstemming over een financiële bijdrage van de Zwitserse Bondsstaat ten behoeve van de Republiek Kroatië – Ondertekening van het addendum door de Europese Commissie namens de Unie zonder voorafgaande machtiging door de Raad van de Europese Unie – Bevoegdheid – Artikel 13 lid 2 artikel 16 lid 1 en 6, en artikel 17 lid 1 VEU – Beginsel van bevoegdheidstoedeling, beginsel van het institutionele evenwicht en beginsel van loyale samenwerking

1. Inleiding

Op 28 juli 2016 heeft de Grote kamer van het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de zogenaamde zaak *Zwitsers MvO*. De zaak betrof een geschil tussen de Raad en de Europese Commissie over de bevoegdheid van de Commissie om een niet-bindend akkoord – een memorandum van overeenstemming (MvO) – met Zwitserland te sluiten. De Grote kamer achtte het door de Raad ingestelde vernietigingsberoep gegrond. Het Hof beschouwde het besluit van de Commissie als een vorm van ‘beleidsbepaling’. Aangezien de Verdragen de bevoegdheid tot het bepalen van beleid aan de Raad, en niet aan de Commissie toekennen, had de Commissie het beginsel van de bevoegdheidstoedeling geschonden.

Deze noot beschrijft de feiten en aan het arrest voorafgaande procedures, vat de argumenten van de Raad en de Commissie samen en beschrijft de conclusie van advocaat-generaal Sharpston en het arrest van de Grote kamer. Nadien kadert de noot de uitspraak van de Grote kamer in het ruimere debat over het constitutioneel kader waarbinnen de EU in het post-Lissabontijdperk extern optreedt. De noot eindigt met een kritische bedenking over de rol van het Europees Parlement in de totstandkoming van niet-bindende akkoorden.

2. Feiten en voorafgaande procedures

De betrekkingen tussen de EU en Zwitserland maken het voorwerp uit van een dens web van bilaterale akkoorden. Deze akkoorden verschaffen Zwitserland vele van de voordelen van het EU-lidmaatschap, waaronder toegang tot de eengemaakte markt. Deze toegang komt met een prijs. Zo draagt Zwitserland financieel bij tot het EU-budget en investeert het land ook rechtstreeks in projecten in de lidstaten van de EU. Zoals de Raad stelde in zijn conclusies van 28 februari 2017:

‘Deze financiële bijdrage moet de economische en sociale ongelijkheden in de EU verminderen, en dient evenredig te zijn met de aanzienlijke voordelen die Zwitserland uit zijn deelname aan de eengemaakte markt haalt.’¹

Bij de uitbreidingen van de EU in 2004, 2007 en opnieuw in 2011 diende de Zwitserse financiële bijdrage te worden aangepast. In dat kader heeft Zwitserland met de EU in 2006 een akkoord gesloten.² In dat akkoord verbond Zwitserland zich ertoe bilaterale akkoorden te sluiten met de tien lidstaten die in 2004 tot de EU waren toegetreden. In die bilaterale akkoorden zou Zwitserland de financiële verbintenissen aangegaan in het akkoord met de EU vertalen in concrete investeringsprojecten. Op verzoek van Zwitserland werd het Zwitserland-EU-akkoord als een zogenaamd ‘niet-bindend’ akkoord gesloten. Langs EU-zijde werd het akkoord getekend door de voorzitters van de Raad en de Commissie. Deze oefening werd in 2008 overgedaan ter gelegenheid van de toetreding van Bulgarije en Roemenië.³

Eind 2012, kort na de toetreding van Kroatië, verzochten de Raad en de ‘vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten’ de Commissie opnieuw onderhandelingen met Zwitserland aan te vatten.⁴ Nadat de onderhandelingen medio 2013 afgerond waren, nam de Commissie op 3 oktober 2013 een besluit aan waarin zij de vicevoorzitter van de Commissie machtigde om in naam van de EU het akkoord met Zwitserland te sluiten.⁵ Het akkoord zou de vorm aannemen van een addendum bij de akkoorden van 2006 en 2008. De Commissie was van oordeel dat de Raad niet betrokken diende te zijn bij de sluiting van het akkoord aangezien het een niet-bindend akkoord betrof. Kort nadien gaven de Raad en de ‘vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten’ binnen de schoot van COREPER te kennen niet akkoord te gaan met de handelswijze van de Commissie.⁶ De Commissie volhardde: de vicevoorzitter sloot het akkoord op 7 november 2013.⁷ Op 19 november 2013 namen de Raad en de ‘vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten’ conclusies aan waarin zij het Voorzitterschap van de Raad opdracht gaven het akkoord met Zwitserland te tekenen.⁸ Op 9 december namen zij conclusies aan waarin zij hun onenigheid met de Commissie bevestigden.⁹ Ten slotte, op 31 januari 2014, stelde de Raad een vernietigingsberoep in tegen de beslissing van de Commissie van 3 oktober 2013.¹⁰

3. De argumentatie van de Raad en de Commissie

Het beroep bestond uit twee middelen. Een eerste middel was genomen uit de schending van het beginsel van de bevoegdheidstoedeling (artikel 13 lid 2 VEU) volgens hetwelk ‘[i]edere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegeedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen’. Een tweede middel was genomen uit de schending van het beginsel van de loyale samenwerking dat in hetzelfde artikel 13 lid 2 VEU is neergelegd en volgens hetwelk ‘[d]e instellingen loyaal samen [werken]’. Aangezien de gegrondheid van het eerste middel volstond om tot de vernietiging van het bestreden besluit over te gaan, heeft het Hof niet geantwoord op het tweede

middel. Op dit middel wordt in deze noot dan ook verder niet ingegaan.

Met betrekking tot het eerste middel stelde de Raad dat de Commissie haar bevoegdheden had overschreden. Het bestreden besluit maakte een vorm van 'beleidsbepaling' uit en viel dus onder de bevoegdheid van de Raad *ex* artikel 16 lid 1 VEU om 'beleidsbepalende taken' uit te voeren, aldus de Raad. De Commissie was het niet eens met de stelling van de Raad. Zij stelde dat het besluit slechts een vorm van 'externe vertegenwoordiging' van de EU uitmaakte en dus onder haar bevoegdheid over deze materie *ex* artikel 17 lid 1 VEU viel.

De Commissie steunde haar argumentatie op een brede interpretatie van deze bevoegdheid. Zoals de Commissie stelde:

'De rol die artikel 17, lid 1, VEU haar in dit verband toekent, zou eisen dat zij een zekere autonomie geniet. Deze bepaling zou haar rechtstreeks machtigen een beleid van de Unie uit te voeren en zonder voorafgaande machtiging door de Raad niet-verbindende beleidsinstrumenten namens de Unie te ondertekenen wanneer deze een standpunt van de Raad weerspiegelen.'¹¹

De Commissie baseerde zich hier bij analogie op het arrest van het Hof in de zaak *PFOS*.¹² In die zaak had het Hof in hoofdfe van Zweden een schending van het beginsel van de loyale samenwerking vastgesteld omdat Zweden bij een internationaal lichaam een voorstel had ingediend dat inging tegen het beleid van de EU, ook al had de Raad geen formeel besluit aangenomen. Het Hof stelde dat 'het niet noodzakelijk [is] dat een gemeenschappelijk standpunt een bepaalde vorm heeft om te bestaan en in aanmerking te worden genomen in het kader van een beroep wegens niet-nakoming van de verplichting tot loyale samenwerking, op voorwaarde dat de inhoud van dit standpunt rechtens afdoende kan worden aangetoond'.¹³ In dezelfde zin zou de Raad in de huidige zaak zonder een formele akte te hebben aangenomen toch het beleid van de EU hebben uitgestippeld.

4. Conclusie van advocaat-generaal Sharpston

De conclusie van A-G Sharpston werd gepubliceerd op 26 november 2015.¹⁴ De conclusie bestond uit vijf delen: (i) een deel over de ontvankelijkheid, (ii) een deel over de materiële bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten, (iii) een deel over het eerste middel, (iv) een deel over het tweede

middel, en (v) een deel over de gevolgen van een eventueel vernietigingsbesluit.

4.1. De ontvankelijkheid

In haar 28 pagina's tellende conclusie ging de A-G eerst in op de ontvankelijkheid van het beroep. Zij stelde dat niet zomaar aangenomen kon worden dat het besluit van de Commissie om het niet-bindend akkoord met Zwitserland te sluiten een 'handeling (...) die [beoogt] rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben' in de zin van artikel 263 lid 1 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) uitmaakt. De A-G ontwaarde verschillende wijzen waarop het Hof van Justitie in het verleden het begrip 'handeling (...) die [beoogt] rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben' had ingevuld. Zo had het Hof in het verleden gekeken naar de inhoud van handelingen, de doelstelling van de wetgever, en de effecten van de handeling.¹⁵

Het bestreden besluit van de Commissie, zo stelde de A-G, kwalificeert als een 'handeling (...) die [beoogt] rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben', aangezien, in de veronderstelling dat de handeling rechtmatig zou zijn, het stellen van de handeling rechtsgevolgen ten aanzien van de andere EU-instellingen en de lidstaten zou ressorteren. De A-G wees hier op de 'noodzaak om eenheid in de externe vertegenwoordiging van de Unie te waarborgen' en op het beginsel van de loyale samenwerking, en verwees in een voetnoot naar Verdragsbepalingen die wijzen op de noodzaak om 'samenhang' in het extern optreden van de EU te bewaren (in het bijzonder artikel 21 lid 3 VEU en artikel 7 en 205 VWEU).

4.2. De materiële bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten

Vervolgens ging de A-G in op de vraag van de materiële bevoegdheid van de EU om het akkoord met Zwitserland te sluiten. De Raad had deze kwestie niet schriftelijk aangekaart. Tijdens de hoorzitting argumenteerde de Raad dat de EU een gedeelde bevoegdheid zou bezitten om het akkoord te sluiten, maar deze argumentatie maakte geen deel uit van een afzonderlijk middel genomen uit een vermeende schending van de regels over de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten.

In haar conclusie stelde A-G Sharpston het onderscheid scherp tussen de *materiële* en de *procedurele* bevoegdheid van de EU om normatief op te treden. De eerste vraag gaat noodzakelijkerwijze aan de tweede vraag vooraf, zo stelde de A-G.¹⁶ Zij laakte het ge-

brek aan een duidelijk onderscheid tussen beide categorieën in de argumentatie van zowel de Raad als de Commissie. Aangezien de Raad niet formeel een afzonderlijk middel genomen uit een schending van de regels over de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten had ingediend, besloot de A-G dat de argumenten van de Raad over de aard van de bevoegdheid van de EU geen doel troffen.¹⁷

4.3. Het middel genomen uit de schending van het beginsel van de bevoegdheidsverdeling

Vervolgens ging A-G Sharpston in op de twee middelen die de Raad had ingediend: het middel genomen uit de schending van het beginsel van de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen en het beginsel van de loyale samenwerking. Zoals aangekondigd wordt het tweede middel hier niet verder besproken.

De A-G volgde de Raad door te besluiten dat de Commissie de bevoegdheid ontbeerde om het besluit aan te nemen. Het besluit maakte een vorm van 'beleidsbepaling' uit, en diende dan ook door de Raad te worden aangenomen, aldus de A-G. De A-G verankerde dit besluit in een bredere theorie over het institutioneel evenwicht tussen de Europese Raad, de Raad en de Commissie. Het is de moeite waard de A-G hier voluit te citeren:

'Het beleid van de Unie wordt geformuleerd op het niveau van de Europese Raad en de Raad. Zonder hun voorafgaand optreden weet de Commissie niet welk beleid van de Unie zij (extern) dient te vertegenwoordigen. De bij artikel 16, lid 1, tweede volzin, VEU aan de Raad verleende bevoegdheid om onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden beleidsbepalende en coördinerende taken uit te voeren, betekent dat de Raad het prerogatief toekomt om te bepalen welke handelingen moeten worden genomen of nagelaten om de doelstellingen van het gemeenschappelijk beleid onder de bij de Verdragen, met name het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, bepaalde voorwaarden na te streven. Hij doet dit overeenkomstig artikel 15, lid 1, VEU in het licht van het standpunt van de Europese Raad inzake de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten van de Unie. Deze verhouding wordt bevestigd door artikel 16, lid 6, derde alinea, VEU. De Europese Raad stelt strategische lijnen vast, en de Raad Buitenlandse Zaken werkt het externe optreden van de Unie uit volgens die lijnen.

Dienovereenkomstig heeft de Commissie in overeenstemming met artikel 17, lid 1, VEU (onder meer) de taak toe te zien op de toepassing van zowel de Verdragen als de krachtens de Verdragen vastgestelde maatregelen, onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit te oefenen en, behoudens enkele uitzonderingen, voor de externe vertegenwoordiging van de Unie en haar beleid in de externe betrekkingen te zorgen.

Voor zover in de context van externe betrekkingen bij artikel 21, lid 2, VEU is vastgelegd dat de Unie een gemeenschappelijk beleid en optreden bepaalt en voert, met de aldaar genoemde doelstellingen, betekent dit dus dat de Europese Raad de strategische belangen en doelstellingen van de Unie in de externe betrekkingen vastlegt, dat de Raad het desbetreffende beleid invult en dat de Commissie de maatregelen implementeert waarmee uitvoering wordt gegeven aan dat beleid.¹⁸

Toegepast op de zaak *Zwitsers MvO* betekent dit:

‘Tot de beleidsvorming behoort mijns inziens het besluit dat een doelstelling waarvoor de Unie bevoegd is, kan worden nagestreefd door van een derde land de (al dan niet bindende) toezegging te verkrijgen dat het aan een nieuwe lidstaat een financiële bijdrage zal betalen overeenkomstig een toekomstige bilaterale overeenkomst tussen die twee partijen (waarbij wordt verondersteld dat niet eerder een dergelijk besluit is genomen), en door zodoende deel te nemen aan extern optreden, in de vorm van onderhandelingen en mogelijkwerwijs de daaropvolgende sluiting van een instrument houdende die toezegging.

Wanneer de Raad zijn prerogatief daartoe heeft uitgeoefend door machtiging tot het voeren van onderhandelingen te verlenen, is het vervolgens aan de Commissie om de Unie in overeenstemming met de machtiging van de Raad en het beleid en de belangen van de Unie in de onderhandelingen te vertegenwoordigen. Het oorspronkelijke besluit van de Raad doet echter niet af aan bij artikel 16 lid 1, VEU aan de Raad verleende bevoegdheid om te beslissen of de Unie al dan niet partij dient te worden bij het uit die onderhandelingen voortvloeiende instrument en dit al dan niet dient te ondertekenen.

Het is aan de Raad om de inhoud van de overeenkomst en de vorm van het externe optreden te controleren en na te gaan of re-

kening is gehouden met eventuele beletselen en of de Unie nog steeds behoefte heeft aan die overeenkomst. Deze overwegingen moeten zowel voor de door de Unie te sluiten bindende als niet-bindende overeenkomsten in aanmerking worden genomen.¹⁹

A-G Sharpston was dus van oordeel dat het besluit om het eindresultaat van de onderhandelingen goed te keuren door het akkoord te sluiten door de Raad genomen diende te worden, aangezien dit besluit ook een vorm van beleidsbepaling uitmaakte. Dat het resultaat van de onderhandelingen helemaal in lijn lag van de richtlijnen die de Raad in zijn eerste besluit had neergelegd, deed hieraan geen afbreuk.

Aangezien de Commissie haar bevoegdheid overschreden had door het bestreden besluit aan te nemen, beschouwde de A-G het eerste middel gegrond en adviseerde zij het Hof het besluit te vernietigen.

4.4. *De gevolgen van een eventueel vernietigingsbesluit*

Mocht het Hof tot de vernietiging van het besluit van de Commissie overgaan, dan adviseerde A-G Sharpston het Hof de gevolgen van het besluit te handhaven totdat de wetgever een nieuw besluit aanneemt. Zij achtte deze aanpak geoorloofd aangezien zowel een vernietiging met onmiddellijke ingang als een uitstel van de gevolgen van een vernietiging voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld één jaar) afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid van het externe optreden van de Unie en de overige overeenkomsten met Zwitserland.²⁰

5. **Uitspraak van de Grote kamer**

De Grote kamer van het Hof verwierp de argumentatie van de Commissie en ging over tot de vernietiging van het bestreden besluit. Anders dan de A-G ging het Hof noch op de kwestie van de ontvankelijkheid, noch op die van de materiële bevoegdheid van de EU om op te treden in. Het antwoord van het Hof op het middel genomen uit de schending van het beginsel van de bevoegdheidsverdeling was kort en niet zeer verhelderend. Het Hof verwierp eerst het beroep van de Commissie op haar bevoegdheid ex artikel 17 lid 1 VEU om de ‘externe vertegenwoordiging’ van de EU waar te nemen. Vervolgens sloot het zich aan bij de stelling van de Raad dat het bestreden besluit een vorm van ‘beleidsbepaling’ uitmaakte.

5.1. *Geen ‘externe vertegenwoordiging’*

Met een verwijzing naar de zaak *ITLOS*, over de bevoegdheid van de Commissie om de EU in rechte te vertegenwoordigen voor het Internationaal Zeerechttribunaal,²¹ stelde het Hof dat ‘het feit alleen dat de Commissie krachtens artikel 17, lid 1, VEU bevoegd is om de Unie extern te vertegenwoordigen, niet volstaat om te antwoorden op de in het eerste middel van de Raad opgeworpen vraag, of de eerbiediging van het in artikel 13, lid 2, VEU geformuleerde beginsel van bevoegdheidstoedeling eiste dat de Raad de Commissie vooraf machtigde om het addendum van 2013 namens de Unie te ondertekenen’.²²

Het Hof vervolgde dat aangezien de uit 2012 daterende conclusies van de Raad de Commissie niet de toestemming verleenden om het akkoord zelfstandig af te sluiten, ‘niet [kan] worden geoordeeld dat de Commissie, op grond van haar bevoegdheid tot externe vertegenwoordiging bedoeld in artikel 17, lid 1, VEU, een uit de onderhandelingen met een derde land voortkomende niet-verbindende overeenkomst mocht ondertekenen’.²³

5.2. *Wel ‘beleidsbepaling’*

Aangezien het besluit een belangenafweging vereiste en het besluit afgetoetst diende te worden aan de door de Europese Raad vastgelegde strategische lijnen en aan de in artikel 21 lid 1 en 2 VEU genoemde doelstellingen van het externe optreden van de EU, maakte het bestreden besluit een vorm van ‘beleidsbepaling’ in de zin van artikel 16 lid 1 VEU uit, besloot het Hof.²⁴

Het Hof beschouwde het eerste middel dan ook gegrond, en ging over tot de vernietiging van het bestreden besluit. Zoals voorgesteld door A-G Sharpston, handhaafde het Hof de gevolgen van het vernietigde besluit tot aan de inwerkingtreding, ‘binnen een redelijke termijn’, van een nieuw besluit ter vervanging van het vernietigde besluit.²⁵

6. **Commentaar: een rol voor het Europees Parlement?**

De zaak *Zwitsers MvO* past in een reeks zaken waarin partijen sinds de inwerkingtreding van het Lissabonverdrag het Hof hebben verzocht het verdragsrechtelijk kader waarbinnen de EU extern optreedt te verduidelijken. Zo heeft het Hof zich al verschillende keren gebogen over de materiële bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten inzake het externe optreden,²⁶ en heeft het Hof al verschillende mogelijkheden gehad artikel 218 VWEU over de procedure tot het

onderhandelen en afsluiten van internationale overeenkomsten uit te leggen.²⁷

In een derde categorie van zaken wordt het Hof verzocht uit te leggen hoe de EU, binnen het toepassingsgebied van zijn materiële bevoegdheden, andere internationaalrechtelijke instrumenten dan dat van de internationale overeenkomst kan hanteren. Zo verzocht de Raad in de voormelde zaak *ITLOS* het Hof om een besluit van de Commissie om deel te nemen aan een procedure voor het Internationaal Zeerechttribunaal te vernietigen. De Raad was van oordeel dat de Commissie de bevoegdheid ontbeerde om autonoom in zulk een procedure deel te nemen. Het Hof ging niet akkoord en bevestigde de autonome bevoegdheid van de Commissie om de EU te vertegenwoordigen voor internationale gerechtshoven zoals het Internationaal Zeerechttribunaal.

Ook *Venezolaanse Visserijen* past binnen deze derde categorie.²⁸ In die zaak werd het Hof onder meer verzocht duidelijkheid te verschaffen over de bevoegdheidsverdeling tussen de EU-instellingen om Venezolaanse vissers toestemming te verlenen om te vissen binnen de exclusieve economische zone van Frans Guyana. Een kwalificatie van deze toestemming als een eenzijdige internationale rechtshandeling leek zich op te dringen, wat de vraag deed rijzen of artikel 218 VWEU bij analogie diende te worden toegepast, of dat een andere procedurele rechtsgrondslag diende te worden geïdentificeerd en bijgevolg een andere procedure diende te worden gevolgd. Het Hof verwierp deze zienswijze en kwalificeerde de toestemming als een onderdeel van een internationale overeenkomst tussen de EU en Venezuela. Bijgevolg diende artikel 218 VWEU toch rechtstreeks te worden toegepast.

De zaak *Zwitsers MvO* past in dezelfde categorie van zaken als *ITLOS* en *Venezolaanse Visserijen*, aangezien ook in deze zaak onenigheid bestond tussen de partijen over de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen om op andere manieren dan via de verdragsrechtelijke weg internationaal op te treden. Anders dan in *Venezolaanse Visserijen* koos het Hof in *Zwitsers MvO* er niet voor om de betrokken rechtshandeling als een internationale overeenkomst te kwalificeren. Het Hof was ook een toepassing bij analogie van artikel 218 VWEU niet genegen. Anders dan in *ITLOS* was er verder geen specifieke procedurele rechtsgrondslag zoals artikel 355 VWEU voorhanden.

Bij gebreke aan een meer specifieke rechtsgrondslag dient te worden teruggevallen op de breder geformuleerde taakbeschrijvingen

van de EU-instellingen in Titel III van het EU-Verdrag. Deze titel voorziet in een taakomschrijving van het Europees Parlement (artikel 14 VEU), de Europese Raad (artikel 15 VEU), de Raad (artikel 16 VEU), de Commissie (artikel 17 VEU), en het Hof van Justitie (artikel 19 VEU).

Gezien de procedurele context waarbinnen de vraag naar de taakverdeling tussen de EU-instellingen om niet-bindende akkoorden te sluiten rees, is het misschien niet verrassend dat de analyse van het Hof zich focuste op de verhouding tussen artikel 16 (Raad) en artikel 17 (Commissie). Dat de Commissie niet autonoom kan oordelen dat de EU dient over te gaan tot het sluiten van een niet-bindend akkoord met Zwitserland komt niet als een verrassing, des te meer aangezien de Raad het initieel besluit had genomen de onderhandelingen met Zwitserland aan te vatten.

Bovendien sluit deze interpretatie van de bevoegdheid van de Commissie om de 'externe vertegenwoordiging' van de EU waar te nemen aan bij de invulling die in artikel 218 VWEU aan deze bevoegdheid gegeven wordt. Zo steunt artikel 218 VWEU op een scherp onderscheid tussen vertegenwoordiging enerzijds en besluitvorming anderzijds: de Commissie onderhandelt namens de EU en beschikt in de uitoefening van deze taak over een zekere manoeuvreerruimte (zie hiertoe de zaak *Australische Broeikasgasemissierechten*²⁹), maar de Raad besluit om de onderhandelingen aan te vatten; de Raad neemt onderhandelingsrichtsnoeren aan, besluit de overeenkomst te ondertekenen, keurt de voorlopige inwerkingtreding goed en besluit uiteindelijk, in vele gevallen na goedkeuring van het Parlement, om de overeenkomst te sluiten.

Zoals A-G Sharpston in haar conclusie in deze zaak aangaf, is het normatief landschap dat op deze manier tevoorschijn komt, een landschap waarin de Europese Raad de brede beleidslijnen uitzet, waarbinnen de Raad deze lijnen omzet in concreet beleid, en waarin de Commissie het beleid van de Raad uitvoert door de EU op het internationale toneel te vertegenwoordigen.

Het Europees Parlement is de opmerkelijke afwezige in dat beeld. Terwijl in de procedure van artikel 218 VWEU het Parlement een belangrijke rol wordt toegekend (zelfs in de context van GBVB-verdragen kan de rol van het Parlement niet worden onderschat, zoals het Hof in *Somalische Piraten I* heeft duidelijk gemaakt³⁰), lijkt in het beeld geschetst door A-G Sharpston voor het Parlement geen enkele plaats te zijn weggelegd.

De taakverdeling is er een tussen drie spelers: de Europese Raad, de Raad en de Commissie.

Artikel 14 VEU kent aan het Parlement niettemin belangrijke taken toe. Zo voorziet de eerste paragraaf van deze bepaling:

'Het Europees Parlement oefent samen met de Raad de wetgevingstaak en de begrotingstaak uit. Het oefent onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden politieke controle en adviserende taken uit. Het kiest de voorzitter van de Commissie.'

Kan niet worden aangenomen dat ook het Parlement een rol te spelen heeft in de totstandkoming van niet-bindende akkoorden zoals het akkoord tussen de EU en Zwitserland?

De tekst van artikel 14 VEU lijkt tegen een dergelijke rol te pleiten, aangezien de bepaling het Parlement enkel een rol toedeelt in de uitoefening van de 'wetgevingstaak.' Indien aan het begrip 'wetgeving' een formele ('positivistische') invulling wordt gegeven, dan lijkt deze bepaling erop te wijzen dat het Parlement enkel betrokken dient te zijn in de totstandkoming van juridisch bindende normen.

Een analyse van de ruimere structuur van de Verdragen wijst echter in de tegengestelde richting. In de intussen reeds uit 1980 daterende zaak *Roquette Frère* stelde het Hof dat de raadpleging van het Parlement de afspiegeling op EU-niveau uitmaakt van 'een democratisch grondbeginsel volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen'.³¹

Sindsdien hebben de *Herren der Verträge* in artikel 10 lid 1 VEU voorzien dat '[d]e werking van de Unie is gegrond op de representatieve democratie'. In de tweede paragraaf van dezelfde bepaling geven zij aan dat de representatieve democratie op EU-vlak twee dimensies heeft. Zo worden enerzijds de Europese burgers vertegenwoordigd in het Europees Parlement, en worden anderzijds de volkeren – de bepaling spreekt van de lidstaten – in de Europese besluitvorming vertegenwoordigd door hun regeringen die zetelen in de Raad en de Europese Raad.³²

Een lezing van deze structurele bepalingen van het EU-Verdrag lijkt erop te wijzen dat het beeld dat A-G Sharpston in haar conclusie schetste niet volledig was. Bij gebreke aan een *lex specialis* zoals artikel 218 VWEU, dient te worden aangenomen dat de Verdragen ervan uitgaan dat naast de Europese Raad, de Raad en de Commissie ook het

Europees Parlement een rol te spelen heeft in de besluitvorming.

Indien *en enkel indien* het bestreden besluit een vorm van 'beleidsbepaling' uitmaakt en bijgevolg meer behelst dan loutere 'externe vertegenwoordiging', dan lijkt voornoemd artikel 10 lid 1 VEU te vereisen dat ook het Parlement in deze besluitvormingsprocedure wordt betrokken. Deze rol kan worden erkend door het begrip 'wetgevingstaak' in artikel 14 lid 1 VEU ruim te interpreteren en/of deze rol als een vorm van 'politieke controle' over de Raad en de Commissie te beschouwen.

Zoals ook het geval is in artikel 218 VWEU, zou de precieze rol van het Parlement over een dienen te stemmen met zijn rol in de interne wetgevingsprocedure. Indien het Parlement bij het aannemen van interne wetgevingshandelingen zijn goedkeuring dient te verlenen, dan zou dat ook bij het sluiten van een niet-bindend akkoord (dat niettemin een vorm van beleidsbepaling uitmaakt) het geval moeten zijn. In dezelfde zin, indien de rol van het Parlement intern beperkt is tot het uitbrengen van een advies, dan zou het Parlement ook bij het aannemen van een dergelijk niet-bindend akkoord een advies moeten uitbrengen. De materiële rechtsgrondslag laat toe dit onderscheid te maken.³³

Zulk een interpretatie van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU-instellingen zou bijdragen tot een verdere versterking van het Europees Parlement – een van de voornaamste doelstellingen van de *Herren der Verträge* te Lissabon – en brengt op die manier een democratische EU een bescheiden stapje dichterbij.

T. Verellen³⁴

Voetnoten

- 1 Conclusies van de Raad over de betrekkingen van de EU met de Zwitserse Bondsstaat, 28 februari 2017, beschikbaar op www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/02/28-conclusions-eu-swiss-confederation/, bezocht op 6 maart 2017.
- 2 Zie persbericht van de Europese Commissie van 27 februari 2006 'EU and Switzerland to sign Memorandum on Swiss financial contribution to the new Member States', beschikbaar in het Engels op http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-234_en.htm, bezocht op 6 maart 2017.
- 3 Zie persbericht van de Raad van 25 juni 2008, 1142/08 (Presse 188) 'Signature of a memorandum of understanding on a Swiss financial contribution for the benefit of the Republic of Bulgaria and Romania', beschikbaar in het Engels op www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/101489.pdf, bezocht op 6 maart 2017.

- 4 Zie persbericht van de Raad van 20 december 2012, 17591/12 (Presse 523), p. 34 beschikbaar in het Engels op www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/134522.pdf, bezocht op 6 maart 2017.
- 5 Besluit van de Europese Commissie van 3 oktober 2013 over de ondertekening van het Addendum bij het Memorandum of Understanding over een Zwitserse financiële bijdrage, C(2013)6355/F1, niet gepubliceerd.
- 6 Zoals vermeld in *Zwitsers MvO*, r.o. 12.
- 7 *Ibid.*, r.o. 13.
- 8 Persbericht van de Raad van 19 november 2013, 16405/13 (Presse 484), beschikbaar in het Engels op www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/genaff/139649.pdf, bezocht op 6 maart 2017.
- 9 Zoals vermeld in *Zwitsers MvO*, r.o. 15.
- 10 Zie het verzoekschrift, beschikbaar op <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=147152&pageIndex=o&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=271420>, bezocht op 6 maart 2017.
- 11 *Zwitsers MvO*, r.o. 26.
- 12 HvJ EG, C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203 (*Commissie/Zweden (PFOS)*).
- 13 *Ibid.*, r.o. 77.
- 14 Conclusie van A-G E. Sharpston in C-660/13, ECLI:EU:C:2015:787 (*Raad/Commissie (Zwitsers MvO)*).
- 15 *Ibid.*, punt 61-63.
- 16 *Ibid.*, punt 75.
- 17 *Ibid.*, punt 86.
- 18 *Ibid.*, punt 104-106.
- 19 *Ibid.*, punt 111-113.
- 20 *Ibid.*, punt 146.
- 21 HvJ EU, C-73/14, ECLI:EU:C:2015:663, r.o. 59-60 (*Raad/Commissie (ITLOS)*), SEW 2016, afl. 4, p. 182-186, m.nt. T. Verellen.
- 22 *Zwitsers MvO*, r.o. 36.
- 23 *Ibid.*, r.o. 38.
- 24 *Zwitsers MvO*, r.o. 39-40.
- 25 *Ibid.*, r.o. 54.
- 26 Zie in het bijzonder HvJ EU, C-66/13, ECLI:EU:C:2014:2399 (*Green Network SpA*); HvJ EU, C-114/12, ECLI:EU:C:2014:2151 (*Commissie/Raad (Naburige Rechten)*); Advies 1/13, ECLI:EU:C:2014:2303 (Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen); Advies 3/15, ECLI:EU:C:2016:657 (Marakesh Overeenkomst). Voor een analyse, zie Thomas Verellen, 'The ERTA Doctrine in the Post-Lisbon Era', *Columbia Journal of European Law* 2015, afl. 21, 383.
- 27 Zie onder meer HvJ EU, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258 (*Duitsland/Raad (OIV)*); HvJ EU, C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025 (*Parlement/Raad (Somalische Piraten I)*); HvJ EU, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435 (*Parlement/Raad (Somalische Piraten II)*).
- 28 HvJ EU, gevoegde zaken C-103/12 en C-165/12, ECLI:EU:C:2014:2400 (*Parlement/Raad (Venezolaanse Visserijen)*).
- 29 HvJ EU, C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483 (*Commissie/Raad (Australische Broeikasgas-emissierechten)*).
- 30 (*Somalische Piraten I*), in het bijzonder r.o. 75-86.
- 31 HvJ EG, C-138/79, ECLI:EU:C:1980:249, r.o. 33 (*Roquette Frère*).
- 32 In deze zin, zie bijvoorbeeld ook Ingolf Pernice, 'Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe',

ECLR 2015, afl. 11, 541.

- 33 Zie artikel 218 lid 6 onderdeel a onder v VWEU, dat de noodzaak om de toestemming van het Parlement te verkrijgen bij het sluiten van internationale overeenkomsten koppelt aan de rol van het Parlement in de interne wetgevingsprocedure.
- 34 Thomas Verellen is doctoraatsbursaal, Instituut voor Europees recht, KU Leuven en Michigan Grotius Research Scholar, University of Michigan Law School.

67 Bescherming van een onderdaan van een andere lidstaat tegen uitlevering aan een derde land

Zaak C-182/15, Aleksei Petruhin

Arrest van 6 september 2016 (Grote kamer), ECLI:EU:C:2016:630; conclusie van A-G Y. Bot van 10 mei 2016, ECLI:EU:C:2016:330

Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Europese Unie – Uitlevering, aan een derde land, van een onderdaan van een lidstaat die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer – Werkingssfeer van het Unierecht – Bescherming van onderdanen van een lidstaat tegen uitlevering – Geen bescherming van onderdanen van andere lidstaten – Beperking van het vrije verkeer – Rechtvaardiging op grond van de voorkoming van straffeloosheid – Evenredigheid – Verificatie van de inachtneming van de waarborgen van art. 19 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

1. Feiten en juridisch kader

Rusland verdenkt Petruhin – een onderdaan van Estland en dus een Unieburger (art. 20 lid 1 VWEU) – van poging tot georganiseerde handel in verdovende middelen in Rusland, een strafbaar feit waarop naar Russisch recht een gevangenisstraf van 8 tot 20 jaar is gesteld. Petruhin heeft zich naar Letland begeven en heeft dus gebruikgemaakt van zijn recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (art. 21 lid 1 VWEU). Het Openbaar Ministerie van Letland besluit een Russisch verzoek tot uitlevering van Petruhin in te willigen. Petruhin vecht dit besluit aan bij de Letse rechter. Volgens de *Augstākā tiesa*, de hoogste Letse rechter, beschermen het nationale recht van Letland en de internationale rechtshulpverdragen waarbij Letland partij is alleen de onderdanen van Letland tegen uitlevering aan een derde land. De hoogste Letse rechter bestempelt het feit dat Unieburgers niet tegen uitlevering worden beschermd indien zij zich naar een andere lidstaat hebben begeven dan de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn als strijdig met